



LES PAYSAGES FORESTIERS INTACTS ET LES PAYSAGES CULTURELS AUTOCHTONES

TRAVAILLER ENSEMBLE POUR TROUVER UNE APPROCHE FONCTIONNELLE

DOCUMENT DE DISCUSSION
JANVIER 2016





PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE APPROCHE POUR PROTÉGER LES PAYSAGES FORESTIERS INTACTS ET LES PAYSAGES CULTURELS AUTOCHTONES AU CANADA

La Résolution de politique sur les paysages forestiers intacts (PFI) approuvée par FSC à l'assemblée générale de 2014 est conçue pour veiller à ce que les grands paysages intacts soient pris en compte dans l'élaboration, la modification et le renforcement des indicateurs intégrés aux normes. Un élément central à la résolution est la prise en compte des valeurs culturelles, sociales et économiques des peuples autochtones et des collectivités qui dépendent de la forêt, notamment par l'application du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE). La chambre autochtone a en outre introduit le concept de « paysages culturels autochtones » (PCA) comme outil de mise en œuvre du CLPE dans la Résolution de politique et comme autre méthode possible d'aménagement du territoire par les peuples autochtones. Depuis l'approbation de la Résolution de politique, une discussion active s'est poursuivie à l'échelle internationale et au Canada sur la mise en œuvre de cette résolution.

Les PFI, les PCA et le CLPE sont des composantes importantes de la nouvelle norme FSC au Canada. Comme ces concepts seront intégrés aux exigences générales de certification, **il nous faut insister sur le fait que toute organisation certifiée devra respecter l'ensemble des principes et critères établis par FSC en tenant compte des exigences sociales, environnementales et économiques.**

Depuis octobre 2014, FSC Canada, en collaboration avec les experts techniques contribuant au processus de révision des normes, a mené des discussions sur les PFI et les PCA en se fondant sur diverses recherches effectuées à cet égard et en cernant les grands défis à relever en la matière. Dans le cadre de l'élaboration de la norme nationale canadienne, un document de discussion préliminaire résumant les concepts de PFI et de PCA de même que les défis entrevus a été remis pendant l'assemblée générale annuelle de FSC Canada au début novembre. Le présent document est une mise à jour du document préliminaire (et traduction en français) qui tient compte des discussions tenues pendant l'assemblée générale annuelle lors de séances en petits groupes de même que des discussions subséquentes du Sous-comité sur les PFI et les PCA. Il propose un survol détaillé des réflexions et des orientations proposées relativement à l'élaboration d'une approche canadienne pour l'aménagement et la protection des PFI et des PCA.

FSC Canada souhaite connaître votre opinion sur les questions énoncées dans le présent document de discussion. Il est à noter que les travaux et les discussions se poursuivront pendant la période de consultation publique afin de respecter l'échéancier prévu pour intégrer dans la Norme les indicateurs sur les PFI et les PCA.

DÉFINITIONS PRÉLIMINAIRES

Les paysages forestiers intacts (PFI)

FSC définit ainsi la notion de « paysages forestiers intacts » :

Territoire situé dans la zone forestière existante qui abrite des écosystèmes forestiers et non forestiers sur lesquels l'influence de l'activité économique humaine est minimale, et dont la superficie s'élève à au moins 500 km² (50 000 ha), pour une largeur minimale de 10 km (mesurée comme le diamètre d'un cercle entièrement inscrit dans les limites du territoire). (Source : Intact Forests / Global Forest Watch. Définition du glossaire fourni sur le site Web Intact Forest. 2006-2014).

Cette définition est à la base de l'utilisation proposée au Canada. En plus de la notion de taille, le degré de perturbation est aussi une caractéristique essentielle des PFI. La plupart des définitions permettent la présence de perturbations « minimales » ou demandent l'absence « d'impact significatif causé par l'homme ». Or, pour être fonctionnels dans le cadre de la certification, ces éléments doivent être davantage quantifiables, tant dans la définition de l'étendue de la perturbation admise que des types de perturbations jugés acceptables dans les PFI. Les hautes valeurs de conservation (HVC) mises de l'avant dans les normes régionales en place énoncent notamment l'exigence suivante : « absence d'infrastructures/routes permanentes, et moins de 5 % de perturbations humaines non permanentes ». Les perturbations naturelles (feux, chablis, etc.) semblent jugées « acceptables » dans les PFI, mais il demeure difficile de caractériser avec précision quels types d'interventions humaines sont acceptables au sein des PFI.

Au moment d'écrire ces lignes, FSC Canada proposait que les paysages forestiers intacts répondent aux caractéristiques suivantes :

Taille

- au moins 500 km² (50 000 ha)
- largeur minimale de 10 km (mesurée comme le diamètre d'un cercle entièrement inscrit dans les limites du territoire)

Perturbations

- absence d'infrastructures/routes permanentes, et moins de 5 % du territoire subissant des perturbations humaines non permanentes
- absence de toute activité d'exploitation industrielle des ressources à grande échelle
- perturbations naturelles (p. ex. feux) possibles

Autres caractéristiques

- territoire dominé par la forêt, mais pouvant comprendre des secteurs non forestiers dans le cadre d'un écosystème plus vaste
- territoire dominé par des plantes et des communautés fauniques indigènes
- pas forcément dominé par de la vieille forêt

Les paysages culturels autochtones (PCA)

Le concept de « paysage culturel » a d'abord existé dans les domaines de la géographie humaine et de l'anthropologie avant de prendre son envol en 1992, quand il a été adopté par l'UNESCO dans la Convention internationale pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (aussi appelée « Convention du patrimoine mondial »). Depuis, le terme a servi dans toutes sortes de contextes, notamment la gestion du patrimoine culturel, l'évaluation environnementale et le développement durable, pour n'en nommer que quelques-uns.

Pour la phase 2 de nos travaux, nous devons élaborer des exigences claires et concrètes qui orienteront adéquatement l'aménagement des PCA. Au moment d'écrire ces lignes, FSC Canada proposait la définition suivante de « paysages culturels autochtones » :

Les paysages culturels autochtones sont des paysages vivants auxquels les peuples autochtones accordent une valeur sociale, culturelle et économique issue de leur relation durable avec le territoire, l'eau, la faune, la flore et le monde spirituel, de même que de l'importance actuelle et future que ces lieux jouent dans leur identité culturelle. Les PCA sont caractérisés par des éléments du paysage qui se sont maintenus tout au long d'interactions de longue date fondées sur la connaissance des soins à apporter à la nature et sur l'adoption d'un mode de vie adapté. Les peuples autochtones ont une responsabilité d'intendance sur ces paysages.

Les peuples autochtones interagissent depuis longtemps avec les paysages forestiers du Canada, façonnant une diversité de paysages et créant des manières d'utiliser les ressources fondées sur des systèmes d'aménagement traditionnels. Par exemple, les fonctions écosystémiques et de biodiversité qui existent aujourd'hui dans la région boréale sont en quelque sorte le résultat direct de la relation durable que les peuples autochtones ont maintenue avec leurs territoires traditionnels. L'utilisation continue des territoires forestiers et la responsabilité de l'aménagement continuellement revendiquée par des démarches politiques et juridiques ont inextricablement lié les peuples autochtones aux paysages qui assurent leur subsistance et définissent leur culture au Canada.

EXIGENCES ÉTABLIES DANS LA PREMIÈRE ÉBAUCHE DE LA NORME NATIONALE D'AMÉNAGEMENT FORESTIER QUI SONT PERTINENTES AUX PAYSAGES FORESTIERS INTACTS ET AUX PAYSAGES CULTURELS AUTOCHTONES

FSC Canada a procédé à une analyse afin de déterminer comment et où dans l'ébauche de la Norme les exigences actuelles traitent déjà des PFI et des PCA et quels ajouts pourraient être requis. Il existe un lien évident entre, d'une part, les exigences et les valeurs de FSC et, d'autre part, les éléments justifiant une définition précise et un aménagement attentif des PFI et des PCA. Les travaux et les discussions du sous-comité sur les PFI et les PCA, des consultants et des parties prenantes ont permis d'établir la possibilité d'incorporer les PFI et les PCA à la structure actuelle du principe 9, qui traite des hautes valeurs de conservation (HVC). De plus, d'autres exigences actuelles de la Norme permettant de traiter des PFI et des PCA sont formulées au critère 6.5, qui porte sur le réseau d'aires de conservation, au critère 6.8, qui porte sur les valeurs du paysage, et dans le principe 3, qui porte sur les droits autochtones.

Intégration au principe 9. L'approche d'aménagement adaptatif utilisée dans le principe 9 comprend l'identification et l'évaluation de hautes valeurs de conservation, suivies de l'élaboration de stratégies et d'actions. Ces actions sont ensuite suivies, entre autres, d'une surveillance et d'une réévaluation. Des exigences quant à la participation et à la démonstration d'appui existent aussi en parallèle à différentes étapes de l'aménagement.

Les hautes valeurs de conservation sont centrales à FSC et constitueront le pivot des exigences concernant les PFI et les PCA. Sur les six catégories de hautes valeurs de conservation, la 2 (Écosystèmes et mosaïques à l'échelle du paysage) et la 6 (Valeurs culturelles) sont toutes désignées pour traiter des PFI et des PCA. La Résolution de politique n° 65 invoque HVC 2 dans sa première phrase, qui explique la raison d'être de la résolution : « Pour assurer la mise en œuvre du Principe 9 et la protection des paysages forestiers intacts – les dernières grandes zones de forêts non perturbées restantes dans le monde contenues dans la catégorie HVC2 [...] ». De plus, la Résolution de politique n° 7 sur les HVC (également adoptée en 2014) définit la catégorie HVC 2 ainsi : « Paysages forestiers intacts, vastes



écosystèmes à l'échelle du paysage ou mosaïques d'écosystèmes qui sont significatifs à l'échelle mondiale, nationale ou régionale [...] »

Intégration au critère 6.5. Le critère 6.5 met l'accent sur deux types de territoires protégés pour les aires forestières : les aires protégées et les aires de protection.

1. Les aires protégées sont des territoires protégés par une loi, un règlement ou une politique gouvernementale d'utilisation du territoire – les parcs provinciaux, qui excluent les activités industrielles, en sont de bons exemples.
2. Les aires de protection sont gérées par les organismes certifiés (plutôt que le gouvernement) dans le but principal de sauvegarder les espèces, les habitats et les écosystèmes.

Ces deux types de territoires protégés correspondent à celles identifiées dans les normes régionales précédemment utilisées au Canada. Pour tenir compte des orientations de la Résolution de politique n° 65 concernant la protection des PFI, il pourrait être nécessaire d'envisager d'autres options d'aménagement spécial des PFI reconnaissant leur valeur écologique, sans toutefois restreindre de manière permanente les options s'offrant aux aménagistes forestiers. Ces options, qui sont mentionnées dans la Résolution de politique, pourraient inclure des concepts comme celui des aires de gestion améliorée, des réserves de conservation, des zones de report de récolte et des aires protégées autochtones (p. ex. parcs tribaux). Ces types de territoires pourraient aider à combler l'écart possible, dans certaines régions, entre ce qu'on peut réaliser au moyen du critère 6.5 et ce qui permettrait de satisfaire l'intention de la Résolution de politique.

Intégration au principe 3. Dans le principe 3, les critères et indicateurs les plus pertinents relativement aux PCA et aux PFI sont ceux qui se rapportent à l'identification et à la protection des sites revêtant une signification particulière (critère 3.5), qui identifient les droits et aspirations (critère 3.1), et qui concernent les ententes subséquentes de consentement libre, préalable et éclairé résultant des impacts de l'activité d'aménagement (critère 3.2).

Intégration au critère 6.8. Le critère 6.8 traite d'aménagement du paysage; plusieurs éléments pourraient être pertinents à l'aménagement des PFI selon le contexte paysager de l'unité d'aménagement en question et l'écorégion dans laquelle se trouve l'unité d'aménagement. La version actuelle ébauchée pour l'indicateur 6.8.2 exige que « les grandes parcelles forestières [soient] conservées et/ou restaurées en blocs contigus au sein de l'unité d'aménagement ». L'indicateur ne mentionne pas spécifiquement les PFI ou les PCA; l'aménagement des forêts doit de toute évidence maintenir de grandes zones contiguës, mais sans forcément atteindre l'échelle des PFI. La version actuelle de l'indicateur 6.8.2 pourrait permettre de traiter de ces types d'aires, mais le rôle précis de cet indicateur en ce qui a trait aux PFI et aux grandes parcelles forestières qui ne sont pas des PFI demeure à déterminer, et cela dépend de ce qui sera décidé quant au traitement des PFI dans la Norme.

EN COURS DE DISCUSSION : LES SUJETS INCONTOURNABLES

La Résolution de politique n° 65 tente d'établir une orientation pour l'aménagement des PFI à l'intérieur des paysages certifiés. Toutefois, l'orientation générale et différents éléments propres au contexte canadien exigent qu'un certain nombre de questions essentielles soient résolues avant que la mise en application se fasse. Les paragraphes suivants abordent ces différentes questions.

Niveaux et types de perturbations, rôle de la restauration. Les forêts du Canada, particulièrement la forêt boréale, sont des écosystèmes dynamiques qui s'adaptent bien aux perturbations survenant à l'échelle du paysage. L'aménagement écosystémique de la forêt boréale, dans le cadre duquel les activités d'aménagement forestier s'inspirent des perturbations naturelles (principalement des feux de forêt), constitue actuellement le modèle d'aménagement le plus répandu au pays. Même s'il subsiste une incertitude quant au degré auquel une forêt aménagée de la sorte pourra retrouver un écosystème naturel et un biote intégral, certaines indications positives laissent croire qu'un tel processus peut se produire s'il s'accompagne de pratiques d'aménagement rigoureuses.

Questions pour la consultation

Quels types d'activités sont acceptables à l'intérieur des PFI, et dans quelles conditions?

Comment devrait-on intégrer à l'intérieur des PFI les usages forestiers des peuples autochtones?

Zones essentielles des PFI. Bien que la Résolution de politique n'en fasse pas explicitement mention, il est évident que son intention est de faire en sorte que les zones essentielles composent la majeure partie de la superficie des PFI. Les zones essentielles devraient aussi correspondre aux aires écologiques les plus importantes à l'intérieur des PFI. Ainsi, les zones essentielles doivent non seulement être grandes, mais aussi regrouper les territoires écologiques précieux des PFI.

Questions pour la consultation

Quelle est la relation entre la taille d'un PFI et la taille de sa zone essentielle?

Quelles caractéristiques écologiques doivent être les plus représentées dans les zones essentielles?

Influence des terres environnantes. À l'intérieur de leurs frontières, les grands paysages forestiers et leurs écosystèmes couvrent à la fois des forêts certifiées et des forêts non certifiées. Ainsi, l'aménagement des PFI à l'intérieur de forêts certifiées a une incidence sur le territoire plus vaste où ils se trouvent. De même, l'existence de PFI à l'extérieur de forêts certifiées influe sur l'écologie de ces forêts certifiées à l'échelle du paysage. Par conséquent, en considérant les priorités en matière de protection et les stratégies d'aménagement de PFI à l'intérieur de forêts certifiées, il pourrait s'avérer important de considérer également l'état des terres à l'extérieur des forêts certifiées.

Questions pour la consultation

En quoi l'état des PFI situés à l'extérieur de forêts certifiées devrait-il influencer l'établissement des priorités en matière de protection pour les PFI se trouvant à l'intérieur de forêts certifiées?



CLPE et PCA. Le principe 3 porte sur le droit des peuples autochtones au consentement libre, préalable et éclairé. Les processus d'aménagement forestier étant étroitement liés à la possibilité annuelle de coupe, l'application du CLPE se veut un moyen particulièrement important d'affirmer des droits. La reconnaissance et la compréhension des liens sociaux, culturels et légaux (ces derniers évoluant sans cesse) entre les peuples autochtones et leurs territoires (voir notamment la décision Tsilqot'in) se manifesteront dans le cadre des processus et des ententes de CLPE. Sur le plan pratique, les discussions sur les droits autochtones seront directement liées aux activités d'aménagement forestier qui ont le potentiel de limiter ou de violer ces droits au sein des forêts d'aujourd'hui et de demain.

Une participation pertinente appropriée du point de vue culturel des peuples autochtones concernés, des organisations, des gouvernements et des tierces parties intéressées devrait résulter en une accumulation d'information sur l'utilisation des terres qui révélera la relation durable et de longue date qu'entretiennent les peuples autochtones avec leurs territoires (les PCA). Cette information sur l'utilisation des terres peut être intégrée au critère 3.5 (sites revêtant une signification particulière), à l'indicateur 6.5.2 (réseau d'aires de conservation) ou au critère 9.1 (HVC 6 – Valeurs culturelles, ce qui inclue les paysages) de la première ébauche de la norme nationale et être énoncée à l'échelle du paysage. Une fonction importante des PCA est de préserver l'intégrité sociale, culturelle et écologique des écosystèmes forestiers de façon à protéger les droits des peuples autochtones.

Sphère d'influence. Les unités d'aménagement forestier font partie de paysages régionaux plus vastes, la responsabilité de leur intendance étant partagée entre les aménagistes forestiers (notamment les titulaires de permis des tenures forestières), les organismes de réglementation provinciaux et fédéraux, ainsi que d'autres organisations, y compris celles en activité sur les territoires forestiers adjacents. Les intérêts territoriaux des peuples autochtones, tant à l'intérieur des unités d'aménagement forestier que des paysages régionaux plus vastes, sont d'importants éléments à prendre en considération dans le cadre des activités d'aménagement du territoire. Bien que les aménagistes forestiers aient une certaine autorité à l'égard de la gestion des licences forestières, il existe des contraintes et des restrictions quant aux décisions qu'ils peuvent prendre, notamment lorsqu'ils souhaitent soumettre des terres à la protection de la loi ou réaliser des engagements liés à la possibilité annuelle de coupe. En raison de ces responsabilités et intérêts partagés, un aménagiste forestier se doit de prendre part non seulement à des discussions qui portent spécifiquement sur son unité d'aménagement, mais aussi à d'autres qui concernent la région plus largement en relation avec les objectifs d'aménagement et de protection. Dans l'ébauche de la Norme, la notion de *sphère d'influence* est intégrée dans plusieurs indicateurs et demande aux aménagistes forestiers de travailler en collaboration avec d'autres personnes et instances responsables de l'intendance des terres.

Consultation Questions

Comment la notion de sphère d'influence devrait-elle être prise en compte dans les discussions entourant l'aménagement des PFI et des PCA?

OCCASIONS ET DÉFIS : PROTÉGER LES VALEURS ASSOCIÉES AUX GRANDES ÉTENDUES DE FORÊTS CONTIGUËS

Le concept des PFI tel qu'introduit dans la Résolution constitue une manière de reconnaître les valeurs associées aux grandes étendues de forêts contiguës par l'intégration de stratégies dans les pratiques d'aménagement forestier. La définition d'« intact » proposée ci-dessus a ses avantages et ses inconvénients. Même s'il est utile de se doter d'un cadre objectif pour classer les forêts selon qu'elles sont « intactes » ou non, la raison motivant la protection des PFI est en fait d'assurer la pérennité des processus, des écosystèmes et des espèces qui dépendent de ces étendues. Une question essentielle à se poser est de savoir s'il est possible de promouvoir ces valeurs dans d'autres paysages que ceux qui respectent les paramètres quantitatifs établis pour les qualifier « d'intacts ». **Le défi sera ainsi d'atteindre un juste équilibre entre l'étendue de la protection et la permission d'intervenir par l'aménagement sans jamais perdre de vue la protection des valeurs établies.** Bien qu'il puisse être correct de protéger strictement des étendues de forêts contiguës dans certaines régions ou au nom de certaines valeurs, dans d'autres circonstances, d'autres options – comme celles énoncées dans la Résolution de politique – peuvent s'ouvrir et être appropriées.

Un autre élément fondamental important dont il faut tenir compte lorsqu'on aménage de grandes étendues forestières réside dans l'incorporation des valeurs propres aux paysages culturels autochtones. Les PFI et les PCA viennent mettre en lumière des aspects différents mais tout aussi valables des grandes étendues forestières. Les PFI sont clairement centrés sur les valeurs écologiques, alors que les PCA sont plutôt fondés sur les valeurs sociales et culturelles. Dans bien des cas, les deux sont complémentaires, mais il est important de savoir que ces valeurs peuvent aussi être en conflit. En effet, comme les peuples autochtones se considèrent comme faisant *partie* du paysage, l'éthique de conservation a parfois mené à marginaliser ou à exclure les gens du paysage. Les concepts et perceptions en opposition doivent donc être réconciliés pour que la Résolution de politique se concrétise.

La certification forestière comme mécanisme de marché volontaire ne peut être efficace que si les entreprises certifiées demeurent viables. Les initiatives de certification ont donné des résultats inespérés sur bien des aspects, mais il y a encore place à l'amélioration aussi. Grâce à ses paysages forestiers encore intouchés (ou si peu) et à ses paysages culturels autochtones, le Canada a l'occasion de concilier des intérêts concurrents et compatibles de protection et d'aménagement des paysages. Le milieu de la foresterie évolue toutefois rapidement au pays – il suffit de penser à la réforme des tenures, à la reconnaissance accrue des droits autochtones, à la plus grande coordination des actions des groupes environnementaux, à la concurrence accrue sur les marchés et à l'importance de l'industrie forestière pour les collectivités rurales pour s'en convaincre –, ce qui crée un environnement certes dynamique, mais aussi rempli de défis.

Le présent document de discussion souligne à quel point réconcilier la Résolution de politique n° 65 avec une foresterie en pleine évolution et un contexte canadien où plusieurs effets se cumulent constitue tant un défi qu'une occasion pour le système de certification de FSC tout comme pour l'application des concepts mêmes examinés ici.